

Strategische Planung

Wiechmann, Thorsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wiechmann, T. (2018). Strategische Planung. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2609-2621). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55992479>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Thorsten Wiechmann

Strategische Planung

S. 2609 bis 2621

URN: urn:nbn:de:0156-55992479



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Strategische Planung

Gliederung

- 1 Strategische Planung in der Stadt- und Raumentwicklung
- 2 Konzeptionelle Grundlagen strategischer Planung
- 3 Anwendungsbeispiele
- 4 Zur Bewertung strategischer Pläne
- 5 Fazit

Literatur

In der lokalen und regionalen Planungspraxis ist eine Rückbesinnung auf die Notwendigkeit eines planvollen, integrativen Vorgehens beobachtbar. Die unübersehbaren Nachteile projektorientierter Planung führen zu einer Debatte über eine Renaissance strategischer Planung. Der aktuelle Turn to Strategy ist als eine Antwort auf die Defizite inkrementeller Planung durch Projekte zu verstehen.

1 Strategische Planung in der Stadt- und Raumentwicklung

Traditionelles planerisches Denken basierte auf einer einfachen Idee: Wenn Strategien artikuliert und bestätigt sind, werden sie in der Zukunft auch verwirklicht. Träfe dies zu, wäre *Raumplanung* per se strategisch. Tatsächlich beobachten wir aber anhaltende Umsetzungsdefizite der Raumplanung, die aufgrund ihrer schwachen institutionellen Position nur begrenzten Einfluss auf den Vollzug raumwirksamer Maßnahmen hat. Raumplanung kann nur in Ausnahmefällen festlegen, was zu tun ist, um ihre Ziele zu erreichen. Strategien entstehen offensichtlich nicht nur durch Planung. Sie entstehen auch intuitiv durch unzählige Entscheidungen autonomer Akteure. Erst das Zusammenspiel von emergenten Strategien, das Umsetzen oder auch Scheitern kalkulierter Strategien erzeugt insgesamt ein Entscheidungsmuster, das die räumliche Entwicklung steuert.

1.1 Zur Entstehungsgeschichte strategischer Planung

In den Wirtschaftswissenschaften hat sich das strategische Management in Anlehnung an die zuvor im Militär geschaffenen Grundlagen bereits seit den 1950er Jahren zu einem eigenständigen Gebiet entwickelt (vgl. Mintzberg/Ahlstrand/Lampel 1999; De Wit/Meyer 2004). Einen Popularitätsschub erfuhr es in den 1960er und 1970er Jahren, als der Glaube verbreitet war, formalisierte strategische Planung böte die Antwort auf alle möglichen Probleme der Unternehmensführung und Organisationsentwicklung. Dem Boom folgten die Ernüchterung und eine Phase der Planungs-skepsis in den 1980er Jahren. Erst in den 1990er Jahren erlebte strategische Planung eine Renaissance, wenn auch in anderer Form. Die neuen Modelle fokussierten auf die Fähigkeit des Unternehmens, sich veränderten Umwelten anzupassen, und auf organisationales Lernen. Strategische Flexibilität wurde wichtiger als die Strategie selbst. Emergente Phänomene und organisatorischer Wandel entwickelten sich zu Schlüsselthemen der unternehmerischen Organisationstheorie.

Mit der Übertragung strategischer Planungsansätze aus dem Unternehmensbereich in den öffentlichen Sektor haben sich insbesondere amerikanische Planungs-, Verwaltungs- und Politikwissenschaftler seit den 1980er Jahren intensiv befasst. Als frühe Anwendungsfälle strategischer Planung in der kommunalen Praxis gelten die Strategiepläne von Dallas (1982) und San Francisco (1983). Interessanterweise setzte die Beschäftigung mit strategischer Planung im öffentlichen Sektor in den USA damit genau zu jener Zeit ein, als der Ansatz im privaten Sektor zunehmend in die Kritik geriet. Kennzeichnend für die US-amerikanische Debatte ist neben dem weitgehenden Fehlen eines regionalen Planungssystems im deutschen Sinne die wettbewerbsorientierte Perspektive öffentlichen Handelns. Von Städten und Regionen wird generell unternehmerisches Denken gefordert. In enger Anlehnung an das *Corporate Planning* wird strategische Planung als disziplinierte Anstrengung zur Herbeiführung fundamentaler Entscheidungen verstanden (Bryson 2004). Kritische Stimmen zur Übertragung privatwirtschaftlicher Steuerungsansätze auf den öffentlichen Bereich im Allgemeinen und Städte und Regionen im Speziellen finden sich in der US-amerikanischen Literatur nur selten. Strategische Planung wird als praktikables Set von Standards für die erfolgreiche Steuerung von privatwirtschaftlichen, gemeinnützigen und öffentlichen Organisationen und für die Anpassung der eigenen Maßnahmen an eine komplexe und dynamische Umwelt betrachtet.

Die europäische Debatte zur strategischen Planung für Städte und Regionen setzte rund zehn Jahre später ein als die amerikanische und stand unter anderen Vorzeichen (Salet/Faludi 2000). Wurde in Großbritannien *Strategic Planning* zunächst synonym mit *Structure Planning* und *Regional Planning* gebraucht, so ist die europäische Diskussion ab Ende der 1990er Jahre durch ein breites und heterogenes Verständnis von strategischer Planung gekennzeichnet. Die Renaissance strategischer Planung wird als eine Reaktion auf die Defizite unkoordinierter Fachplanungen und der seit den 1980er Jahren verbreiteten *Planung durch Projekte* interpretiert. Strategische Planung soll sowohl den sektoralen Planungen als auch den einzelnen Projekten einen integrativen Rahmen setzen und so Synergien herstellen. Dabei werden wie in der US-amerikanischen Debatte Ansätze kommunikativer Planung aufgegriffen. Strategische Planung wird jedoch gerade nicht als formalisiertes Verfahren, sondern als sozialer Prozess verstanden (vgl. Healey 2009).

Die europäische Debatte über *Strategic Spatial Planning* unterscheidet sich von der amerikanischen Debatte über *Strategic Planning* im öffentlichen Sektor und in *Local Governments* insbesondere dadurch, dass in Europa strategische Planung als integrative und entwicklungsorientierte Form der Planung diskutiert wird, in den USA hingegen als planungsbasierte Form der Strategieentwicklung. Dementsprechend wird strategische Planung in Europa primär von anderen Formen der Planung, etwa dem traditionellen rechtsverbindlichen *Flächennutzungsplan*, abgegrenzt (vgl. Albrechts 2004). In Amerika steht dagegen in Anlehnung an Diskurse der Managementtheorie die Frage im Vordergrund, ob Städte und Regionen überhaupt integrativ planen sollten und ob nicht andere Modi der Prioritätensetzung, wie etwa Aushandlungsprozesse, leistungsfähiger sind.

1.2 Die deutsche Rezeption der Debatte

In der deutschsprachigen Raumplanungsdiskussion hat der Begriff *Strategische Planung* bis zur Jahrtausendwende keine Rolle gespielt, auch wenn die damit umrissenen Inhalte natürlich auch hier thematisiert worden sind. Sie wurden aber unter anderen Begriffen gefasst, von der integrierten Entwicklungsplanung über die Leitbildentwicklung und das *Regionalmanagement* bis zu regionalen Entwicklungskonzepten. Erst seit den 2000er Jahren findet der Terminus *Strategische Planung* auch im deutschen Sprachraum Widerhall. Während vereinzelt auf die historisch-militärischen Wurzeln der Strategieforschung Bezug genommen wird, sehen andere Autoren in dem Konzept primär die Übernahme von betriebswirtschaftlichen Prinzipien des Managements von Privatunternehmen in die *Stadtentwicklung* und *Regionalentwicklung*. Wiederholt finden sich auch Anknüpfungen an den im Rahmen der IBA Emscher Park entwickelten perspektivischen Inkrementalismus (*Inkrementalismus / Perspektivischer Inkrementalismus*) von Karl Ganser und Kollegen. Allerdings besteht kein Konsens, ob strategische Planung mit diesem Ansatz gleichzusetzen ist (Kühn 2010) oder gerade umgekehrt eine Antwort auf seine konzeptionellen Defizite darstellt (Ritter 2006). Die dynamische Weiterentwicklung, die das Konzept des *Strategic Planning* in den europäischen und amerikanischen Debatten erfahren hat, wurde im deutschen Sprachraum erst spät rezipiert (vgl. Hutter 2006; Wiechmann 2008).

Die terminologischen Verschiebungen durch die vermehrte Verwendung des Begriffs *Strategische Planung* in der deutschsprachigen Planungsdebatte sind mehr als nur eine Modeerscheinung. Es spiegelt sich hierin eine veränderte Planungswirklichkeit wider. Konstatiert werden ein Bedürfnis nach Wiedergewinnung der strategischen Dimension und eine Rückkehr der großen Pläne. Öffentliche Verwaltungen stehen unter einem wachsenden Druck, zur Steigerung der

Strategische Planung

Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen auch auf Methoden der Unternehmenssteuerung zurückzugreifen. Exemplarisch steht hierfür das Steuerungsmodell des New Public Management. Auch die Praxis der Raumplanung verwendet zunehmend Tools aus der Managementpraxis, wie Planungsmanagement, Szenarioplanung (▷ *Szenario*) und ▷ *Evaluation*. Die geforderte stärkere Orientierung des Planungssystems an seiner Entwicklungsfunktion erfordert neue integrative Strategien, die neben den Trägern öffentlicher Belange auch gezielt Akteure aus Wirtschaft und ▷ *Zivilgesellschaft* ansprechen.

2 Konzeptionelle Grundlagen strategischer Planung

2.1 Der Strategiebegriff

Würde man eine Umfrage durchführen, was eine Strategie sei, so würden die meisten Menschen vermutlich antworten, eine Strategie sei entweder ein Plan oder ein Konzept, um bestimmte Ziele zu erreichen. Oder man bekäme in Anlehnung an Clausewitz die Antwort, eine Strategie enthielte langfristige Grundsatzentscheidungen und die kurzfristige Taktik diene ihrer Umsetzung. Befragte man Unternehmensberater, würde die Antwort möglicherweise lauten, strategische Planung sei ein formalisierter Prozess, um Ziele und Mittel zu bestimmen, die es einem Unternehmen erlauben, sich erfolgreich in seiner Umwelt zu positionieren. In der Spieltheorie wird unter einer Strategie wiederum eine vollständige Handlungsanweisung für einen Spieler verstanden, die alle denkbaren Spielsituationen berücksichtigt. In der Politik meint strategisch oft auch einfach nur langfristig und wichtig. All diese Antworten sind in ihrem Kontext richtig und greifen doch zu kurz. Strategien bedeuten in unterschiedlichen Zusammenhängen offensichtlich Unterschiedliches.

Das Gemeinsame der unterschiedlichen Begriffsverwendungen im Militär, in der Politik, in der Wirtschaft, in der Zivilgesellschaft und der planenden Verwaltung muss daher zwangsläufig abstrakt bleiben. Dennoch lässt sich ein gewisser Grundkonsens darüber feststellen, was heute unter Strategien verstanden wird. Generell liefern Strategien vereinfachende Konzepte. Nach Patsy Healey (2006: 244) organisieren sie das Denken über Themen. Sie geben Prioritäten an und die Gründe dafür. Sie liefern Bezugspunkte, an denen sich Akteure in bestimmten Situationen orientieren können. Von Strategien wird erwartet, dass sie Komplexität reduzieren und konsistentes Verhalten fördern. Sie sollen die großen Fragen lösen und die handelnden Akteure entlasten, damit diese sich auf konkrete Handlungen und Routinen konzentrieren können (Mintzberg/Ahlstrand/Lampel 1999: 31). In Abhängigkeit von ihrem Abstraktionsgrad können sich Strategien sowohl in Leitbildern (▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*; ▷ *Leitbilder der Stadtentwicklung*) und Visionen als auch in übergeordneten Zielkatalogen, Programmen und Plänen sowie in konkreten Projekten und einzelnen Handlungen manifestieren.

2.2 Der alte Streit zwischen Rationalisten und Inkrementalisten

Die in den vergangenen fünf Jahrzehnten erarbeiteten theoretischen Grundlagen zur Strategieentwicklung und strategischen Planung stammen in weiten Teilen aus der Organisations- und Managementtheorie. Diese unterscheidet prinzipiell zwei einander diametral gegenüberstehende Strategiemodelle: das lineare und das adaptive Modell (Wiechmann 2008). Sie entsprechen in

wesentlichen Punkten der in der Planungsdiskussion getroffenen idealtypischen Unterscheidung zwischen dem entscheidungslogischen Konzept und dem inkremental-pragmatischen Konzept. Die Tradition des linearen Strategiemodells versteht Strategieentwicklung als einen rationalen, analysebasierten Planungsprozess, der Top-down gesteuert wird. Die Kritik an derartigen Ansätzen baut hingegen auf der tatsächlich beobachteten Emergenz von Strategien auf und betont die begrenzte Rationalität oft spontan handelnder Akteure.

Die Differenz zwischen den beiden Strategiemodellen macht sich aber vor allem an der Schlüsselfrage strategischer Planungsprozesse fest: Wie weit kann und soll in dynamischen Umwelten langfristig geplant werden? Damit wird grundsätzlich die Frage gestellt, wann und inwieweit eine formalisierte Planung für eine Organisation sinnvoll ist bzw. welche Rolle *Planung* in strategischen Entscheidungsprozessen spielen kann und soll. Die ganz unterschiedlichen Antworten auf diese Frage von den Vertretern des linearen Modells, den *Rationalisten*, und den Protagonisten des adaptiven Modells, den *Inkrementalisten*, haben einen bis heute andauernden produktiven Streit ausgelöst.

2.3 Das lineare Strategiemodell

Oft wird mit dem Begriff Strategie einfach ein Plan, eine systematische Absicht assoziiert. Dies entspricht auch im Wesentlichen dem am weitesten verbreiteten, klassischen Denkansatz der Strategieentwicklung, dem Paradigma linearer Strategieentwicklung. Diesem liegt die Vorstellung zugrunde, dass Strategien mittels eines überlegten und bewussten Planungsprozesses absichtsvoll umgesetzt werden. Dieser lineare Prozess bestehe aus einer formalisierten Analyse, einer darauf beruhenden Konzeption (Strategieformulierung) und einer sich anschließenden Umsetzungsphase (Strategieimplementierung). Strategien stellen danach Planungs- und Entscheidungshilfen für Entscheidungsträger dar.

Lineare Ansätze bauen auf einer Reihe von Prämissen auf:

- Strategiefindung ist ein bewusster Entscheidungsprozess rational handelnder Akteure, der gesteuert werden muss.
- Strategien müssen auf einer umfassenden Analyse aufbauen.
- Die Verantwortung für die Strategieformulierung liegt beim Strategen, der als Führungskraft in der oberen Organisationshierarchie angesiedelt ist und den Prozess kontrolliert.
- Die aus dem Entscheidungsprozess hervorgehenden Strategien sind explizit und vollständig zu formulieren.
- Im letzten Arbeitsschritt wird die Strategie umgesetzt.

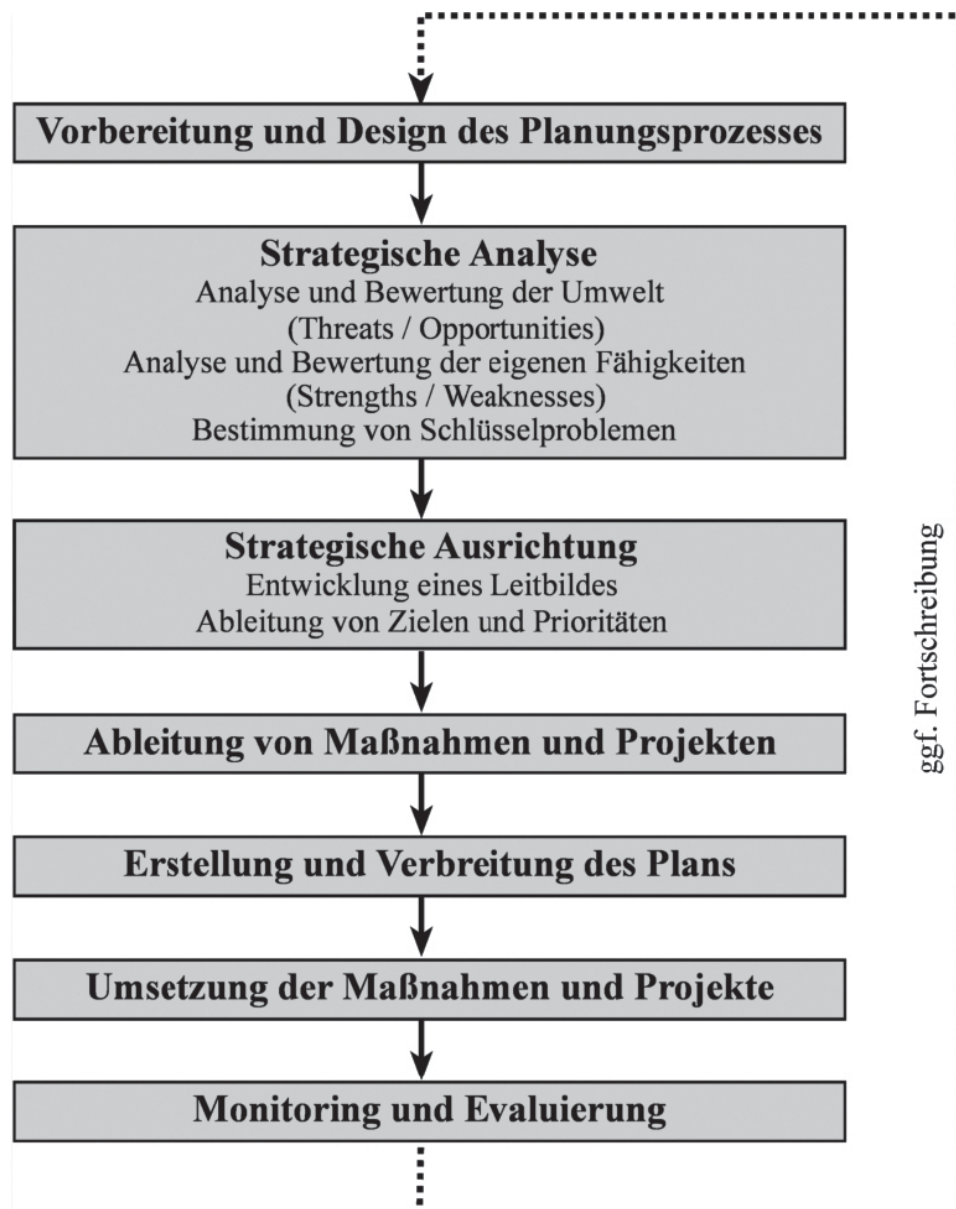
Um der Komplexität der realen Welt zu begegnen, schlagen die Vertreter linearer Ansätze vor, Modelle zu konstruieren, welche die für den Strategen wichtigen Faktoren abbilden. Unter der Annahme vollständiger Informationsversorgung und -verarbeitung soll die Komplexität durch zweckgerichtete Planung und ein Ordnungssystem zur Zielerreichung beherrscht werden.

Im linearen Strategiemodell wird der strategische Planungsprozess in sequenzielle Handlungen aufgegliedert, sodass ein linearer Zyklus von Planungsschritten entsteht (s. Abb. 1): Auf die Vorbereitung und das Design des Planungsprozesses folgen die strategische Analyse, oft mittels

Strategische Planung

der SWOT-Methode, und die strategische Ausrichtung durch die Festlegung von Leitbildern, Zielen und Prioritäten. Daraus werden Maßnahmen und Projekte abgeleitet, bevor der eigentliche strategische Plan erstellt und verbreitet wird. Schließlich erfolgt die Umsetzung der geplanten Maßnahmen und Projekte, oft begleitet durch eine Kontrolle der Strategieumsetzung mittels *Monitoring* und Evaluation sowie ggf. eine Planfortschreibung.

Abbildung 1: Linearer Zyklus eines strategischen Planungsprozesses

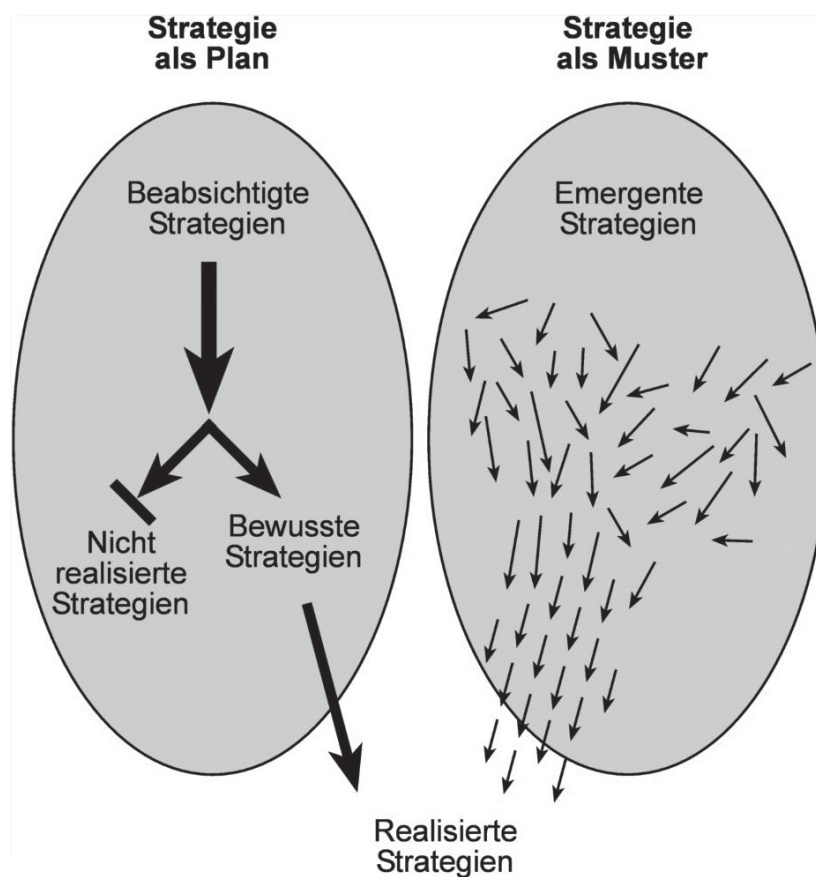


Quelle: Wiechmann 2008: 19

2.4 Das adaptive Strategiemodell

Das Paradigma adaptiver Strategieentwicklung setzt insbesondere an der empirischen Beobachtung an, dass lineare Planungsansätze oftmals versagen. Betrachtet man Strategien einmal nicht im Hinblick auf die in die Zukunft gerichteten Ziele und das, was sie leisten sollen, sondern hinsichtlich ihrer tatsächlichen Ergebnisse, so zeigt sich in der Regel, dass nur ein Teil der realisierten Strategien bewusst geplant war. Der Begriff *Strategie* bekommt damit eine neue Bedeutung: Er steht in der retrospektiven Betrachtung für ein Entscheidungsmuster, ein konsistentes Verhalten. Aus der beabsichtigten Strategie werden einige Aspekte erfolgreich realisiert (bewusste Strategien), andere hingegen nicht verwirklicht (unrealisierte Strategien). Realisierte Strategien beruhen zu einem erheblichen Anteil aber auch auf sich herausbildenden emergenten Strategien (s. Abb. 2). Dies ist dann der Fall, wenn ein realisiertes Entscheidungsmuster zwar mit der Zeit ein konsistentes Verhalten zeigt, dieses aber im Vorfeld nicht explizit geplant war.

Abbildung 2: Linearer versus adaptiver Strategiebegriff



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Mintzberg/Ahlstrand/Lampel 1999: 26

Strategische Planung

Die Einbeziehung emergenter Strategien in den Strategiebegriff hat weitreichende Folgen für die Strategieentwicklung. Es geht nicht mehr nur darum, ein Ziel zu definieren und die zur Umsetzung notwendigen Mittel einzusetzen. Vielmehr entstehen Strategien auch planlos aus alltäglichen Handlungsroutinen und durch spontane Entscheidungen „aus dem Bauch heraus“. Strategien könnten daher auftauchen und sich ungesteuert herausbilden. Damit gewinnt die Aufgabe an Bedeutung, sich herausbildende Strategien zu erkennen. Neben die formale Planung treten andere Möglichkeiten, eine Strategie zu entwickeln. Dazu zählen Visionen und Leitbilder sowie das organisierte Lernen durch Versuch-und-Irrtum und das schrittweise Zusammenfügen von Einzelentscheidungen zu einem konsistenten Muster.

Wie die linearen bauen auch die adaptiven Ansätze auf bestimmten Prämissen auf:

- Monokausales Ursache-Wirkung- bzw. Ziel-Mittel-Denken wird den Interdependenzen in komplexen Systemen nicht gerecht.
- Eine bewusste Kontrolle der komplexen realen Umwelt ist ausgeschlossen.
- Strategieentwicklung muss die Form eines Prozesses annehmen, in der Formulierung und Umsetzung letzten Endes nicht unterschieden werden können.
- Strategieentwicklung erfolgt nicht Top-down, sondern durch kollektives Lernen und Anpassen.
- Aufgabe des Strategen ist es nicht, bewusste Strategien zu konzipieren, sondern den Prozess des strategischen Lernens so zu gestalten, dass neue Strategien entstehen können.

Der analytisch-rationale Ziel-Mittel-Prozess kehrt sich in adaptiven Strategieansätzen in einen Mittel-Ziel-Prozess um. In einem kontinuierlichen, evolutionären Prozess der Anpassung an die Umwelterfordernisse werden nur jene Ziele ausgewählt, von denen man vernünftigerweise annehmen kann, dass sie realisiert werden können. Konsequenterweise setzt ein derartiges Strategieverständnis eine Abwendung von einem linearen Planungsverständnis voraus. Strategisches Verhalten wird vielmehr durch Routinen, kognitive Grenzen der Handelnden und institutionelle Zwänge geprägt.

2.5 Integrative Perspektiven

Die beiden Denkansätze der Strategieforschung werden in Tabelle 1 in einer vergleichenden Übersicht gegenübergestellt. Die Herausforderung strategischer Planung besteht darin, die widersprüchlichen Anforderungen und Steuerungslogiken in einem integrativen Ansatz zu verbinden.

Neuere Ansätze basieren nicht mehr allein auf einem der beiden Strategiemodelle. Vielmehr ist in der Diskussion, die noch in den 1980er Jahren zwischen den Protagonisten beider Lager mit gewisser Polemik geführt wurde, eine deutliche Konvergenz zu beobachten. Die vorherrschende Meinung geht heute davon aus, dass zum Verständnis von Strategien sowohl das Intendierte als auch das Emergente unverzichtbar ist. Formelle und informelle (► *Informelle Planung*) Prozesse gehen bei der Strategieentwicklung Hand in Hand.

Tabelle 1: Lineare und adaptive Strategiemodelle im Vergleich

	Lineares Strategiemodell der Rationalisten	Adaptives Strategiemodell der Inkrementalisten
Strategiebegriff	Strategie als Plan	Strategie als Muster
Akteure	rational und informiert	begrenzt rational und intuitiv
Ausgangsbasis	interne und externe Analyse	Entdecken konsistenter Handlungen
Zeitperspektive	prognostisch	retrospektiv
Vorgehen	formale Planung	kollektives Lernen
Strategieformulierung	vollständig und explizit	unvollständig und implizit
Steuerungsmodus	zentrale Implementation	adaptives, graduelles Justieren
Interaktion	auf Strategen und Experten beschränkt	partizipativ in kollektiven Prozessen
Ziel-Mittel-Verhältnis	Ziel-Mittel-Prozess	Mittel-Ziel-Prozess
Strategieinhalte	definierte Ziele und erforderliche Mittel	Verhaltensmuster und Routinen
Zweck	Entscheidungshilfe und absichtsvolle Steuerung	Entscheidungsheuristik, Mobilisierungseffekt

Quelle: Wiechmann 2008: 44

3 Anwendungsbeispiele

Traditionell stehen die gesetzlich geregelten Raumpläne, wie Landes- (► *Landesplanung/Landesentwicklung*), Regional- (► *Regionalplanung*) oder Bauleitpläne, im Mittelpunkt der Arbeit von Raumplanern und Raumplanerinnen. Diese unterliegen einer politischen Systemlogik. Die Planungsprozesse laufen in rechtlich normierten Sequenzen ab. Der unmittelbare Handlungsbezug in Form von Maßnahmen und Projekten wird hier ebenso ausgeklammert wie die Implementation des Plans. Diese Form von Planung unterscheidet sich damit deutlich von den Grundmodellen strategischer Planung. Gleichwohl zeigt die Praxis, dass über die gesetzlichen ► *Instrumente der Raumplanung* hinaus vor allem Ansätze linearer Strategieentwicklung Anwendung finden.

So kommen zum Beispiel zur Verringerung des Umsetzungsdefizits der Raumplanung seit Ende der 1980er Jahre Regionale Entwicklungskonzepte (REK) zum Einsatz. Diese weisen typischerweise die Merkmale eines Planungsprozesses mit linearem Strategieverständnis auf.

Strategische Planung

Üblicherweise gelten eine Stärken-Schwächen-Analyse, ein Leitbild, Entwicklungsziele und ein nach Prioritäten gestaffelter Maßnahmenkatalog als Mindestanforderungen an REK. Der Konzepterstellung soll die Projektumsetzung zeitnah folgen. Interessanterweise steht der ab Ende der 1980er Jahre vermehrte Einsatz von Instrumenten linearer strategischer Planung in einem auffallenden Kontrast zur planungstheoretischen Diskussion, die das comprehensive Planungsmodell seit Ende der 1970er Jahre als autoritäres „Gott-Vater-Modell“ scharf kritisierte (Siebel 1989). Angesichts der fundamentalen Kritik erscheint es verwunderlich, dass dieser Ansatz dennoch bis heute alltäglichen Planungsabläufen am nächsten kommt. Wie ist diese ungebrochene Popularität zu erklären? Zum einen sind die verwendeten Techniken und Instrumente (wie z. B. SWOT) zweifellos wesentliche Grundlagen der Planungspraxis. Zum anderen gehört es zu den Stärken dieses Ansatzes, dass er nicht analyse-, sondern problembezogen argumentiert.

Trotz der Dominanz des linearen Modells finden sich aber auch zahlreiche Anwendungsbeispiele des adaptiven Modells. Hierzu zählt z. B. die Strategie „Hände weg, liegen lassen“ der IBA Emscher Park in Bezug auf den Umgang mit Brachflächen in schrumpfenden Stadtregionen (Ganser 2001). Noch weitaus zahlreicher sind die Beispiele, bei denen städtische oder regionale Strategien propagiert werden, die, betrachtet man ihre Entstehungsgeschichte, nicht intentional, sondern emergent entstanden sind. Dies lässt sich beispielhaft an der Strategie des Fünf-Säulen-Modells der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler aufzeigen (Wiechmann 2008: 195 ff.). Ein Muster aus der Vergangenheit, das kaum auf eine formulierte städtische oder regionale Strategie zurückgeführt werden kann – man denke nur an die Zufälligkeit der Wahl zum Regierungssitz 1949 oder an die im Zuge der Privatisierung der Deutschen Bundespost entstandenen Unternehmen der Telekommunikationsbranche, die heute die Wirtschaftsstruktur Bonns mitbestimmen –, wurde aufgenommen und in ein Leitbild für die Zukunft umgewandelt.

4 Zur Bewertung strategischer Pläne

Räumliche Planung gilt als eine leistungsfähige Art, strategische Entscheidungen vorzubereiten und so in rationaler Weise Einfluss auf die politische Steuerung der Gesellschaft zu nehmen. Seit den 1960er Jahren setzte sich ein Planungsverständnis durch, das Planung als Suchprozess nach Mitteln auffasste, die von einer gegebenen Ausgangssituation zu einem gegebenen Ziel führen. Ging es ursprünglich darum, mithilfe von Planung zu möglichst rationalen Entscheidungen zu gelangen, so betonten die planungstheoretischen Arbeiten der 1980er und 1990er Jahre den reflexiven und kommunikativen Charakter von Planung. Der Fokus von Planung lag nicht mehr auf der technischen Rationalität, sondern auf der Funktion von Planung als kommunikativer Handlung und Lerninstrument.

Löst man sich vom linearen Strategiemodell und versteht strategische Planung als einen sozialen Prozess, der einer politischen Logik folgt, kann der Wert strategischer Pläne nicht einfach an der Übereinstimmung zwischen den Festlegungen des Plans und den letztendlichen Handlungen festgemacht werden. Es ist durchaus möglich, wenn nicht sogar die Regel, dass Akteure im Laufe eines Planungsprozesses ihre Ziele und Maßnahmen hinterfragen und korrigieren. Sofern dies Ausdruck eines Lernprozesses ist, wäre es unangemessen, automatisch auf ein Scheitern der Planung zu schließen (s. Abb. 3).

Abbildung 3: Bewertung von strategischer Planung

Wurde die beabsichtigte Strategie realisiert?			
		ja	nein
ja	ja	Bewusst angestrebter Erfolg (Ein Hoch der Rationalität)	Sich herausbildender Erfolg (Ein Hoch dem Lernen)
	nein	Versagen des bewussten Ansatzes (Effizient, aber nicht effektiv)	Allgemeines Versagen (Noch einmal versuchen)

Quelle: Wiechmann 2008: 83 (nach Mintzberg/Ahlstrand/Lampel 1999: 79)

Nicht „Conformance“, sondern „Performance“, also Leistungsfähigkeit, sollte nach Faludi (2000) der Maßstab zur Bewertung strategischer Planung sein. Statt einer mechanischen Planumsetzung fordert er eine Plananwendung, d. h. die Beeinflussung der Einsichten und Haltungen der Akteure der Raumentwicklung, und zwar unabhängig davon, ob die Ergebnisse dieses Einflusses mit den im Plan formulierten Zielen und Maßnahmen übereinstimmen. Die Wirkung der strategischen Planung ist hier also bestenfalls indirekt. Die handelnden Akteure setzen den Plan nicht einfach um, sondern handeln mehr oder weniger autonom, nach eigenen Prämissen und unter Ausnutzung von gegebenen Handlungsspielräumen. Die Leistungsfähigkeit strategischer Pläne bemisst sich hier vor allem daran, ob sie dabei helfen, Handlungsalternativen zu verdeutlichen und Entscheidungssituationen zu definieren. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn die operative Entscheidung vom Plan abweicht, die Begründung dieser Abweichung jedoch auf den Plan Bezug nimmt.

5 Fazit

Planer und Planerinnen, die nicht nur auf absichtsvolle, rationale Strategien, sondern auch auf emergente Strategien abzielen, unterliegen weniger einer technischen als einer politischen Logik. Durch die öffentliche Vermittlung von Themen befördern sie kollektive Lernvorgänge und beeinflussen Denkstrukturen und liefern so den Akteuren in Entscheidungssituationen einen Bezugsrahmen. Strategischer Planung geht es sowohl um einen rationalen Suchprozess nach Mitteln, die von einer gegebenen Ausgangssituation zu einem gegebenen Ziel führen, als auch um das Besetzen von Themen, um die Lenkung öffentlicher Wahrnehmung. Mit dem Planungsbegriff lassen sich diese Aufgaben nur noch bedingt umschreiben. Wenn Planer und Planerinnen neben dem Bemühen um kollektiv definierte Zielvorgaben, planmäßiges Vorgehen und technische Lösungen auch das graduelle Justieren an emergenten Strategien, retrospektive Interpretationen und kollektives Lernen in das Zentrum ihrer Arbeit rücken, dann geht ihr Tätigkeitsprofil weit über Planung hinaus.

Literatur

- Albrechts, L. (2004): Strategic (spatial) planning re-examined. In: *Environment and Planning B: Planning and Design* 31, 743-758.
- Bryson, J. M. (2004): *Strategic planning for public and nonprofit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco.
- De Wit, B.; Meyer, R. (2004): *Strategy. Process, content, context. An International Perspective*. London.
- Faludi, A. (2000): The performance of spatial planning. In: *Planning Practice and Research* 15 (4), 299-318.
- Ganser, K. (2001): „Hände weg, liegen lassen“. In: DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): *Schrumpfende Städte fordern neue Strategien für die Stadtentwicklung. Aus dem Leerstand in neue Qualitäten?* Wuppertal, 105-112.
- Healey, P. (2006): *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. New York.
- Healey, P. (2009): In search of the “strategic” in spatial strategy making. In: *Planning Theory & Practice* 10 (4), 439-457.
- Hutter, G. (2006): Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: *RaumPlanung* (128), 210-214.
- Kühn, M. (2010): Strategiebildung in Städten – zwischen Government und Governance, Planung und Politik. In: Wiechmann, T.; Hutter, H. (Hrsg.): *Strategische Planung, Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen*. Kassel, 85-99.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; Lampel, J. (1999): *Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*. Wien.

- Ritter, E.-H. (2006): Strategieentwicklung heute – Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken. Band 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund, 129-145.
- Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.) (2000): The revival of strategic spatial planning. Amsterdam.
- Siebel, W. (1989): Zukünftige Perspektiven der Stadtentwicklung. In: Landesgruppe Niedersachsen-Bremen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Planung oder Anpassung? Fragen an künftige Stadt- und Regionalplanung, Hildesheim, 83-93.
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption – Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.

Bearbeitungsstand: 10/2017